

# Регулиране на осем свободни професии в България

ЕКИП НА ИПИ

април 2022 г.

Изследването е изготвено с подкрепата на ATLAS Network

## Съдържание

Резюме.....	4
Препоръки за реформа на регулирането на свободните професии в България .....	5
1. Въведение .....	6
2. Икономическо значение на свободните професии в България .....	8
3. Регулиране на свободните професии в България – правен преглед и оценка .....	11
3.1. Регулации за навлизане в професията .....	11
Ролята на професионалните организации .....	11
Изключителни права .....	13
Брой представители .....	15
Образование и стаж .....	15
Изпити.....	17
Членство и членски внос.....	18
3.2. Регулации за упражняване на дейността .....	18
Минимални цени на услугите.....	18
Реклама .....	18
Форма на бизнеса и сдружаване/партньорство между професии.....	19
Местоположение и изисквания .....	21
Отговорност и наказания .....	21
Отчитане .....	23
Периодични обучения.....	23
Задължително обезпечаване на дейността, застраховки.....	24
3.3. Ролята на Комисията за защита на конкуренцията .....	25
4. Преглед на литературата относно индикаторите за регулиране на свободните професии.....	26
Индикаторите на ОИСП .....	26
Индикатори на ЕС .....	29
Приложение 1 .....	33

## Съкращения

ВАдв.С	Висш адвокатски съвет
ЕКА	Етичен кодекс на адвоката
ЗА	Закон за адвокатурата
ЗДДФЛ	Закон за данъците върху доходите на физическите лица
ЗКАИИП	Закон за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране
ЗНФО	Закон за независимия финансов одит
ЗНО	Закон за независимите оценители
ЗННД	Закон за нотариусите и нотариалната дейност
ЗППК	Закона за признаването на професионални квалификации
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЗСч.	Закон за счетоводството
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ЗЧСИ	Закон за частните съдебни изпълнители
ИДЕС	Институт на дипломираните експерт-счетоводители
КПНРО	Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори
НПИС	Наредба за представителите по индустриална собственост
ПИС	представител по индустриална собственост

## Резюме

В настоящото изследване е направен преглед на режима на регулиране на осем свободни професии - адвокати, архитекти, инженери, нотариуси, одитори, независими оценители, представители по индустриална собственост и частни съдебни изпълнители.

Прегледът показва, че към края на 2021 г. в България разглежданите професии са силно регулирани както за навлизане в професията, така и при упражняването им след това. Това се аргументира с необходимостта от защита на потребителите и гарантиране на качеството на услугата. Тези регулации, обаче, затварят пазара за нови професионалисти, което ограничава конкуренцията и възпират обновяването на професията. Освен това, регулациите не успяват да поддържат процеси на добро професионално саморегулиране в съответните общности, което влияе на крайния продукт, наблюдава се фокусиране най-вече върху входящия ресурс.

Заетостта в България в разглежданите професии надминава 56,000 души и те са от значение за икономиката не само като осигуряващи заетост и предоставящи крайни услуги, но и като доставчици на междинни услуги за другите сектори в икономиката.

Изследването документира регулацията на осемте свободни професии:

- При всички осем професии има:
  - Изключителни права за упражняване
  - Изисквания за образование
  - Полагане на изпити
  - Професионална отговорност и застраховка
- При седем професии има:
  - Изискване за стаж
  - Фиксирани цени на услугите
  - Задължително членство в професионална камара и заплащане на членски внос.

Най-силно регулираните професии са тези на адвокати, нотариуси и частни съдебни изпълнители, при които от общо 15 изследвани изисквания се наблюдават 14. Най-леко регулирани са представителите на индустриална собственост (5) и независимите оценители (9).

Същевременно, изследването показва, че част от законовите изисквания не се прилагат задоволително от професионалните организации, което демонстрира тяхната безполезност в тази им роля. Преобладаващата част от камарите и съветите не предоставят публична информация за:

- Проведените задължителни обучения, което поставя под въпрос дали изобщо се провеждат и съответно дали „лицензираните“ професионалисти имат актуални знания;
- Наложените наказания, което не може да информира потребителите за контролната им роля;
- Актуална информация с достатъчно подробности за членовете им – част от камарите имат регистри, които са неизползваеми от потребителите;
- Информация за отчитането на членовете, което е задължително по закон (освен за одиторите и ПИС) – това лишава външния потребител от общата картина за ситуацията, в която работи съответната професия.

Редица изследвания и доклади на ЕК и ОИСР показват, че регулирането на свободните професии в много страни, включително и България, е твърде тежко и се нуждае от реформи. Отделни страни в Европа демонстрират, че по-леката регулация е от полза за крайните потребители, но и за упражняващите професиите.

Концепцията за намалената регулация се базира на наблюденията, че така се избягва самозатварянето на едни професии и трудния достъп на нови лица в тях, което ограничава признатите принципи на свободна стопанска инициатива, заложи на конституционно ниво.

От друга страна, следва да се даде превес на по-малките по обем, но по-задълбочени регулации като например вътрешен контрол за качествено упражняване на професията от професионалните гилдии, реално изпълнение на задълженията за периодично обучение и прозрачност.

## Препоръки за реформа на регулирането на свободните професии в България

1. Премахване на ограничението за брой представители – остаряло като концепция, необходимост и икономическа целесъобразност ограничение за нотариуси и частни съдии изпълнители.
2. Премахване на ограничението за местоположение – регламентация, характерна за юридическите професии (адвокати, нотариуси и ЧСИ). Дигитализирането на предоставянето на услуги и на възможността за контрол, обезсмисля това ограничение и то следва да бъде преразгледано.
3. Освобождаване на цените – при шест от осемте професии има минимални или фиксирани цени, което не позволява потребителите да се възползват от свободната конкуренция на доставчиците. Картелизирането на гилдиите и предоставянето на власт на съсловните организации да определят цените на услугите е във вреда на потребителите.
4. Наблюдение на съсловните организации за изпълнение на вменените им задължения – в момента професионалните камари са натоварени от държавата да изпълняват контролни функции и по-голямата част от тях се провалят в това. Необходимо е да има реална публична отчетност по осъществяването на всички делегирани от държавата функции. Това може да се осъществява от КЗК.
5. Премахване на ограниченията за реклама - забраната за реклама води до ниска информираност на потребителите, по-висока цена за търсене и получаване на информация и в крайна сметка затруднява избора (включително като цена и качество) на търсещите услугата. Същевременно, невъзможността за реклама е пречка пред новонавлизащи доставчици на услуги.
6. Въвеждане на задължение за редовен преглед на нивото на регулиране на свободните професии в България и прилагане на теста на Wouters, прилаган от ЕС, а именно:
  - Проверка дали целите на професионалното регулиране са свързани с цели от обществен интерес;
  - Проверка дали антиконкурентните ефекти са присъщи на преследването на целите от обществен интерес (тест за необходимост);
  - Проверка дали антиконкурентните ефекти надхвърлят необходимото, за да се гарантира правилното упражняване на професията (тест за пропорционалност).

## 1. Въведение

Настоящото изследване има задачата да представи правното положение на свободните професии в Република България.

За целта ще изследваме редица въпроси, с чиято помощ ще изясним основни положения:

- защо се налага регулиране на определени професии,
- какви са съответстващите регулации,
- къде са проблемите в регламентацията.

Тук е необходимо да направим и едно принципно уточнение: за да бъдат определени професии упражнявани при гарантирани професионални условия държавата е въвела трайни регулации как да бъдат упражнявани тези професии, поради това и ги определя и третира като **регулирани**. За данъчни цели обаче е въведено понятието **свободни професии**, придобило и по-широка популярност, като основният акцент при него е, че лицата, които ги упражняват, носят сами стопанския и осигурителния риск.

В България общите правила за признаване на професионални квалификации са уредени със Закона за признаването на професионални квалификации<sup>1</sup> (ЗППК). Законът има задачата да уреди условията и реда за признаване на професионални квалификации, включително и тези, придобити в други държави членки и в трети държави, с цел достъп и упражняване на регулирани професии в Република България. Законът не се прилага по отношение на признаването на професионалните квалификации на морските лица, нотариусите и нотариалната дейност. Правилата за признаване на право за упражняване на регулирани професии в България са регламентираны и в различни нормативни актове, имащи отношение към отделните професии от Списъка на регулираните професии в Република България.

Определението за регулирана професия, дадено в ЗППК, гласи<sup>2</sup>:

*Регулирана професия е професионална дейност или съвкупност от професионални дейности, включена в Списъка на регулираните професии в Република България, която е от обществена значимост и/или е от съществено значение за живота и здравето на хората и достъпът до която е подчинен на законови, подзаконови или административни разпоредби относно:*

- притежаването на специфична професионална квалификация, или
- правоспособност, или
- членство в професионална организация, работеща за поддържане на високо равнище в съответната професионална област, за осъществяването на което е получила специфично признаване от държавата.

В България професиите, които се регулират са 80 на брой и са определени в Списъка<sup>3</sup> на регулираните професии, който се приема с Решение на Министерския съвет по реда на чл. 7 от Закона за професионалното образование и обучение и в съответствие с чл. 9, ал. 3, т. 13 от Закона

---

<sup>1</sup> Обнародван в ДВ. бр.13 от 8 февруари 2008 г., последно изменение и допълнение в ДВ. бр.21 от 12 март 2021 г.

<sup>2</sup> Виж параграф 1 от Допълнителните разпоредби на ЗППК.

<sup>3</sup> Пълният списък е достъпен тук: <http://professio.nacid.bg/?id=32>

за висшето образование. Детайлното описание на процедурата се развива в Наредбата за условията и реда за поддържане на списъка на регулираните професии в Република България<sup>4</sup>.

Регулирана е и професията на независимите оценители, макар и да не е включена в списъка на МС.

За данъчни цели е въведено понятието „свободна професия“ съгласно ЗДДФЛ. По смисъла на параграф 1, т. 29 от Допълнителните разпоредби на ЗДДФЛ, „лица, упражняващи свободна професия“ са: експерт-счетоводителите; консултантите; одиторите; адвокатите; нотариусите; частните съдебни изпълнители; съдебните заседатели; експертите към съда и прокуратурата (вещи лица, б.а.); лицензираните оценители; представителите по индустриална собственост; медицинските специалисти; преводачите; архитектите; инженерите; техническите ръководители; дейците на културата, образованието, изкуството и науката; застрахователните агенти; и други физически лица, за които са налице едновременно следните условия:

- осъществяват за своя сметка професионална дейност;
- не са регистрирани като еднолични търговци;
- се самоосигуряват.

В настоящия доклад разглеждаме регулирането на избрани осем свободни професии:

1. одитори;
2. адвокати;
3. нотариуси;
4. частни съдебни изпълнители;
5. лицензирани оценители;
6. представители по индустриална собственост;
7. архитекти;
8. инженери.

Изборът е продиктуван от изследване на регулирането на същите професии на европейско ниво, което ще позволи сравнение. Подобни анализи<sup>5</sup> ИПИ е публикувал през 2009 г.

Според тези регистри на професионалните организации, регулиращи разглежданите професии, общият брой на заетите в тези професии надхвърля 35,000 души, като това са единствено физическите лица, които са вписани и имат право да упражняват професията. За някои професии това е съпроводено с наемането на помощен персонал, т.н. свързаната заетост и затова общата заетост, създавана от професиите достига почти 56,000 души.

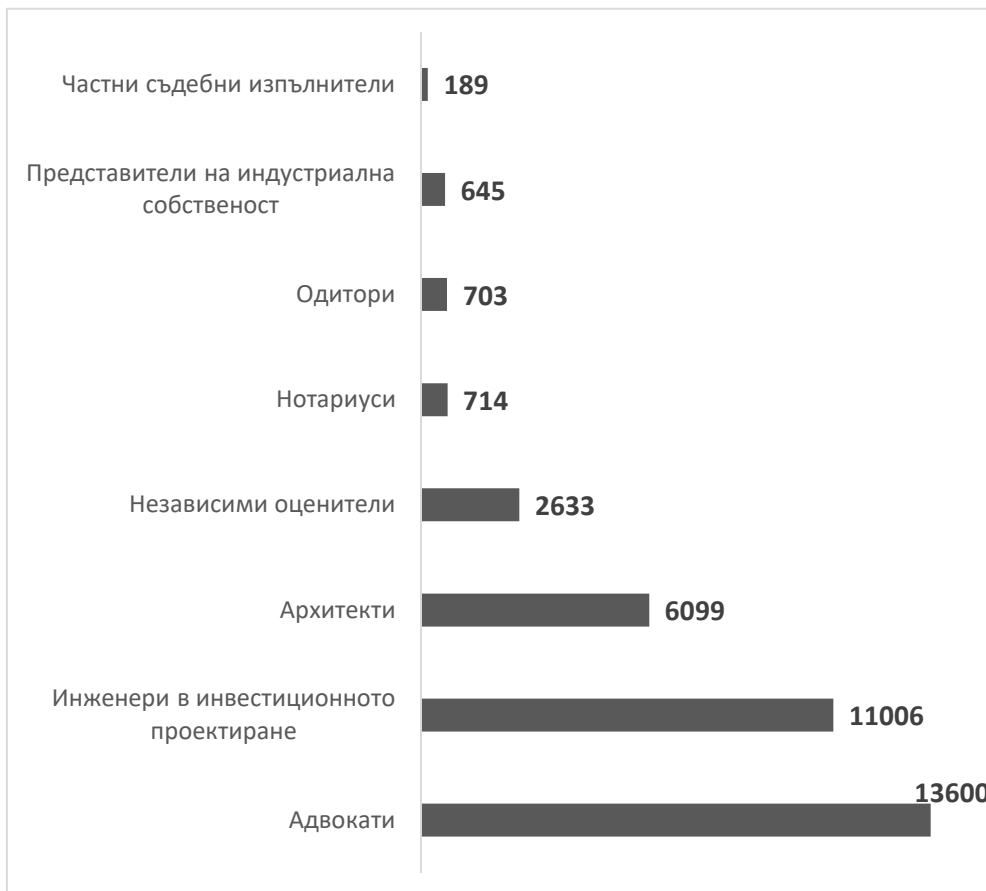
---

<sup>4</sup> Приета с ПМС № 86 от 18.04.2006 г., Обнародван в ДВ. бр.35 от 28 април 2006 г.

<sup>5</sup> Виж тук: [одитори, архитекти, инженери, фармацевти, нотариуси, адвокати, занаятчии](#).

Виж разширен коментар от 2014 г. и тук: <https://ime.bg/bg/articles/nov-doklad-na-evropeiskata-komisiya-svobodnite-profesii-v-bylgariya-sa-prekaleno-regulirani/>

## Брой регистрирани в съответната професионална организация, 2021 г.



Източник: Регистри на професионалните организации

Бележка: За инженерите данни са за такива с пълна проектантска правоспособност и са към 01/2021 г.

## 2. Икономическо значение на свободните професии в България

Въпреки че има регистри на изследваните професии, поддържани от професионалните им камари, техният брой невинаги е лесно да бъде идентифициран. Според тези регистри и други източници, общият брой на заетите в тези професии надхвърля 35,000 души, като това са единствено физическите лица, които са вписани и имат право да упражняват професията. За някои професии това е съпроводено с наемането на помощен персонал, т.н. свързаната заетост и затова според данните на Евростат общо наетите през 2020 г. в „Правни и счетоводни дейности“ и „Архитектурни и счетоводни дейности; техническо изпитване и анализ“ достигат общо 55,740 души. Наетите в тези професионални дейности са съизмерими със заетите във „Финансови и застрахователни дейности“ и са повече от заетите в „Култура, спорт и развлечения“.

Заетостта на хората в разглежданите професии достига 3% от общата заетост в икономиката, като отбелязва постепенен ръст в последното десетилетие (през 2011 г. е била 2,5% от общо наетите). Това е в унисон с общите процеси в страната на увеличение значението на професионалните услуги.



## Заетост в двете направления

Наети лица – брой	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Правни и счетоводни дейности	25 955	26 579	27 611	28 448	29 699	31 857	33 366	33 711	34 006	33 237
Архитектурни и счетоводни дейности; техническо изпитване и анализ	22 331	22 025	21 644	21 586	21 248	21 872	21 908	22 141	22 991	22 503
<i>Общо за двете направления</i>	48 286	48 604	49 255	50 034	50 947	53 729	55 274	55 852	56 997	55 740
Дял от общо наетите в икономиката	2,5%	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	2,8%	2,8%	2,8%	2,9%

Източник: Евростат

Броят на предприятията показва предприемаческата активност на съответните професионалисти, едновременно с това е и показател за търсенето на съответните услуги. Броят на предприятията традиционно се разглежда като показател за очакванията на гражданите и предприемачите за бъдещето, склонността за риск и общите настроения в страната. В последните години се наблюдава леко увеличение на показателя, като по-значително е то в направлението „Правни и счетоводни услуги“.

## Брой предприятия в двете направления



Източник: Евростат, данни за 2020 г. все още не са публикувани

Въпреки по-малкият брой наети в направление „Архитектурни и счетоводни дейности; техническо изпитване и анализ“ при него се наблюдава двойно по-висок оборот на един нает, породено най-вече от спецификата на дейността, но и от по-високата производителност.

## Оборот на един нает (хиляди евро) в двете направления



Източник: Евростат

Двете направления допринасят през 2019 г. за около 2,5% от добавената стойност в икономиката, като този принос намалява от 2,7% през 2011 г. Освен този пряк принос те осигуряват важен входящ ресурс за останалите сфери на икономиката. Тези услуги са с интензивно използване на знания и имат значителен принос за всички останали сектори.

Ролята на свободните професии в икономиката не е производна единствено от икономическия им принос. Пандемията показва, че всички професии и сектори трябва да се променят, за да отговорят на новите реалности. Сред тях е дистанционното предоставяне на услуги, гъвкавост в договорните условия, увеличаване на производителността, цифровизацията на бизнеса и публичните услуги и т.н. Макар цифровизацията в сектора на бизнес услугите да има потенциал да преобразува целия бизнес модел, действителността за повечето доставчици на услуги все още е различна. Както отбелязва и ЕС<sup>6</sup> „появата на нови цифрови услуги изисква преосмисляне на съществуващите регулаторни рамки, за да се направят те по-благоприятни за необходимите иновативни услуги. Емпиричните данни потвърждават, че прекомерното регулиране на пазара може значително да влоши икономическите показатели. Обратно, отварянето на пазарите за конкуренция може да повиши производителността, да даде тласък на иновациите и предприемачеството и в крайна сметка да доведе до по-добри икономически резултати.“

<sup>6</sup> Виж Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно преглед на постигнатото и актуализиране на препоръките от 2017 г. за реформи при регламентирането на професионалните услуги, 09 юли 2021 г.

### 3. Регулиране на свободните професии в България – правен преглед и оценка

Прегледът на правната уредба на избраните осем професии показва значителни изисквания и ограничения по почти всички показатели. Единствено, при ограниченията за брой упражняващи професията и местоположение на упражняване изискванията са по-скоро изключение.

Въпреки че за повечето професии изискванията за навлизане на пазара са в повечето случаи силни, то регулирането при упражняването им след допускане до пазара не намаляват.

		Одитори	Архитекти	Инженери	Адвокати	Нотариуси	Оценители	ЧСИ	ПИС
Навлизване на пазара	Изключителни права	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Брой представители					✓		✓	
	Образование	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Стаж	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
	Изпити	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Членство в камара, членски внос	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Осъществяване на дейност	Цени на услугите	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Реклама				✓	✓		✓	
	Форма на бизнеса	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Сдружаване/ партньорство		✓	✓	✓			✓	
	Местоположение и изисквания				✓	✓		✓	
	Отговорност, наказания	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Отчитане		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Периодични обучения	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
	Обезпечаване, застраховки	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Източник: ИПИ на база преглед на нормативните изисквания. Конкретна информация има в Приложение 1.

#### 3.1. Регулации за навлизане в професията

##### Ролята на професионалните организации

Характерно за разглежданите в настоящото изследване осем професии е възможността сами да прилагат правилата за управление чрез саморегулация както за допускане до упражняване на самата професия, така и следенето за коректното ѝ изпълнение и изключването от самата професионална общност при обективно установено нарушение на професионалните и етични

правила. Членството в тези организации е задължително (освен за ПИС), съответно с изгубването му лицата губят правото и законосъобразно да упражняват съответната професия.

### **Архитекти и инженери в инвестиционното проектиране**

При тези две съсловия самоорганизацията е поверена на Камарата на архитектите и Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране. И двете организации са самостоятелни юридически лица, споделят общи правомощия съгласно чл. 5 от ЗКАИИП. Характерно и за двете камари е задължението да поддържат регистър на правоспособните архитекти и проектантите, да отстояват конкурентното начало при предоставянето на този тип услуги, както и да следят за добросъвестното изпълнение на задълженият сред своята професионална среда, включително и като повишават чрез обученията професионалното ниво.

Камарата на проектантите е учредена през 2003 г. по силата на приетия тогава ЗКАИИП.

При преглед на поддържаните от Камарата на проектантите регистри<sup>7</sup> се установява съвременното им актуализиране във всички професионални направления. Същевременно информацията е повече от оскъдна – не се поддържат контакти за връзка, актуални адреси, отбелязвания за наложени наказания или преминати обучения за повишаване на квалификацията. Така на практика камарата не осигурява лесна възможност за избор на услуга.

Камарата на архитектите<sup>8</sup> е организация с дълголетни традиции в България, учредена е през 1937 г. и от този момент и преминала през редица трансформации, но винаги е имала функции да регулира професионалната общност на архитектите в България.

При проверка на поддържаните от Камарата регистри се установява актуалността, по-богатата информация от тази за проектантите, включително вида правоспособност и професионалната застраховка на лицето.

### **Адвокати**

Професионалната организация на това юридическо съсловие е Висшият адвокатски съвет<sup>9</sup>. Организацията упражнява изключително широки правомощия по отношение на адвокатурата, установени на законово ниво – чл. 122 от ЗА. Поддържа актуален регистър<sup>10</sup> на адвокатските колегии, адвокатите и младшите адвокати.

Отново по силата на закона са изградени и професионалните организации на нотариуси и частните съдебни изпълнители – Камара на нотариусите и Камара на частните съдебни изпълнители, които упражняват публичноправни функции по регулиране на тези професии.

### **Одитори и счетоводители**

Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори (КПНРО) е професионалната организация на регистрираните одитори, специализиран държавен орган. Създадена е по силата на ЗНФО. Основните ѝ правомощия са надзорни върху придобиването на право да се упражнява дейност като регистриран одитор, регистрирането на одиторите, включително на одиторите от други държави - членки на Европейския съюз, и от трети държави и временното лишаване от право да се упражнява дейност като регистриран одитор. Условието за функциониране на това юридическо лице са установени в чл. 70-84 от ЗНФО.

---

<sup>7</sup> Виж тук: <https://kiip.bg/register>

<sup>8</sup> Виж тук: <https://kab.bg/>

<sup>9</sup> Виж тук: <https://www.vas.bg/bg>

<sup>10</sup> Виж тук: <https://bar-register.bg/bar-associations>

КПНРО поддържа актуални регистрите<sup>11</sup> на своите професионални членове.

Институтът на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС) е професионалната организация на експерт-счетоводителите и регистрираните одитори. Създадена е по силата на ЗНФО. Основните ѝ правомощия са организирането на обучението и изпитите за получаване статут на счетоводители и одитори, поддържането на регистър на действащите счетоводители и одитори. Условието за функциониране на това юридическо лице са установени в чл. 35-чл. 43 от ЗНФО. ИДЕС се възприема за правоприемник на съществувалия от 1931 до 1948 г. Института на заклетите експерт-счетоводители като към онзи момент е бил структура, контролирана от Министерство на финансите.

ИДЕС поддържа актуални регистрите<sup>12</sup> на своите професионални членове.

### **Оценители**

Камарата на независимите оценители осигурява и регулира упражняването на професията на независим оценител като се явява и орган по признаване на професионалната квалификация в тази област. Това е сравнително нова за българските условия организация, възникнала по силата на специфичния закон през 2009 г. Поддържа регистър<sup>13</sup> на независимите оценители.

### **Представители по индустриална собственост**

Нямат призната по закон организация. Регистърът<sup>14</sup> на действащите ПИС се поддържа от Патентното ведомство на Република България.

### **Изключителни права**

Висококвалифицираните специалисти в различни сектори имат изключителни права за извършване на определени дейности като представителство на клиенти пред съд, одит, устройствено и инвестиционно проектиране на сгради и т.н. Съществуването и упражняването на запазени ексклузивни права са логично продължение, а и цел, на преодоляването на другите първоначални бариери за навлизане в професията – изискванията за образование и стаж. Идеята е, че единствено професионалисти, придобили необходимата квалификация и опит, ще притежават необходимото ниво на компетентност, за да извършват специфични дейности. Така специализацията се очаква да води до по-високо ниво на качеството на дадената услуга.

Това безспорно е така. Възможно е обаче изключителните права, създаващи монополи, да оказват неблагоприятно въздействие върху цената и разпределението, още повече, ако се отнасят до услуги, за които и специалисти от средно ниво могат да гарантират качество на подстъпна цена<sup>15</sup>. Така, на практика, може да се стигне до намаляване на броя на участниците на пазара, съответно по-малка конкуренция, а оттам и повишени цени и съсредоточаване на

<sup>11</sup> Виж тук: [https://e-cposa.bg/public\\_registry](https://e-cposa.bg/public_registry)

<sup>12</sup> Виж тук: <https://www.ides.bg/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d1%8a%d1%80-%d0%b4%d0%b5%d1%81/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d1%80%d0%b8%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%b8-%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8/>

<sup>13</sup> Виж тук: [https://public.ciab-bg.com/index.php?action=registrar&setElsPerPage=50&account\\_type=personal](https://public.ciab-bg.com/index.php?action=registrar&setElsPerPage=50&account_type=personal)

<sup>14</sup> Виж тук: <https://www.bpo.bg/bg/predstaviteli-po-industrialna--sobstvenost/registar-na-predstavitelite-po-industrialna-sobstvenost-predstaviteli-ind-sobstvenost>

<sup>15</sup> В този смисъл са и констатации на Световната банка (2010): [https://documents1.worldbank.org/curated/en/479501468007864245/pdf/601110BRI010So10BOX358310BOR\\_EDESIGN.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/479501468007864245/pdf/601110BRI010So10BOX358310BOR_EDESIGN.pdf)

печалбата в сравнително неголяма група, която да влияе върху регулации за достъп до професията и нейното развитие като цяло.

Всяка една от разглежданите професии по дефиниция се характеризира с ексклузивни права, придобивани по силата на съответните нормативни актове, в които са предвидени.

За **одиторите** изрично е посочено, че правото да се упражнява тази професия е изключително и се осъществява пряко или чрез участие в изброените в закона дружества (чл.8 от ЗНФО). По силата на чл. 29 от ЗНФО регистрираните одитори „имат изключителното право да извършват финансов одит“ при условията и реда на ЗНФО.

По силата на ЗНО **независимият оценител** е лице, което след регистрация в регистъра на независимите оценители има право да изготвя и подписва доклад за оценка на обекти, подлежащи на оценяване, като прилага необходимите стандарти. Предмет на подобна оценка могат да бъдат обекти, оценени в пари (недвижими имоти, машини, права на интелектуалната и индустриалната собственост и други фактически отношения и др.).

Упражняването на професията „**представител по индустриална собственост**“ е дейност по съдействие и защита на правата и законните интереси на физическите и юридическите лица пред Патентното ведомство във връзка с обектите на индустриална собственост.

По отношение на **проектантите** (по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на ЗКАИИП) положението е сходно.

Юридическите професии, които разглеждаме също се характеризират с ексклузивни права, но с тази разлика, че може да са налице и изключения.

Законът за адвокатурата също предвижда ексклузивност на дейността на **адвоката**, а именно, че тази професия „може да упражнява само адвокат или адвокат от Европейския съюз, практикуващ самостоятелно или в сдружение по този закон“ (чл.3 от ЗА). Що се отнася до представителство пред съд и съдопроизводствени действия е необходимо да се направят уточнения. Дееспособните физически лица могат да извършват съдопроизводствените действия лично (чл.28, ал. 1 от ГПК), като представителството пред съд може да се извършва и от родители, деца и съпруг (по граждански и административни дела) чрез пълномощно. В наказателния процес освен адвокат, защитник „може да бъде и съпругът, възходящ или низходящ роднина на обвиняемия“ (чл. 91, ал. 2 НПК) чрез упълномощаване. Същото важи и за частния обвинител, частния тъжител, гражданския ищец и гражданския ответник в наказателния процес (могат да бъдат представлявани от съпруг, и възходящи и низходящи роднини).

Според Закона за нотариусите и нотариалната дейност (ЗННД) „**Нотариус** е лице, на което държавата възлага извършване на предвидените в законите нотариални действия“. Съществуват обаче и други лица, които могат да имат нотариални функции. По силата на ЗННД това могат да бъдат органи на съдебната власт (съдия по вписванията при районния съд), органи на местната администрация и български дипломатически и консулски представители. Условията, при наличието на които това е възможно, са изрично предвидени в закона (чл. 82-84 от ЗННД).

Законът за ЧСИ предвижда, че **частен съдебен изпълнител** (ЧСИ) е „лице, на което държавата възлага принудителното изпълнение на частни притежания“ като държавата може да му възлага и събирането на публични вземания. Същите функции имат и държавните съдебни изпълнители (ДСИ) – чл. 264, л. 2 ЗСВ, а когато в районен съд такъв липсва, функциите му се изпълняват от районен съдия, определен от съответния председател на съд.

Както е видно при разглежданите юридически професии изключителността на някои от правата не е абсолютна.

## Брой представители

Определянето на броя на предоставящите дадена услуга е една от най-тежките регулации и противоречи на всички пазарни и конкурентни принципи. Този начин на затваряне на цели професии носи множество негативи за потребителите - премахва избора, ограничава предлагането и може да се твърди, че като своя последица води до намаляване на качеството и липсата на иновации. От друга страна, няма доказателства, нито достатъчно силни аргументи, че ограничаването на доставчиците на услуги носи по-високо качество и гарантира правата на потребителите.

В България ограничаване на броя на представителите има при две от професиите – **нотариуси** и **частни съдебни изпълнители**. При нотариусите броят е ограничен до един на 10 хиляди жители в район (чл. 10 от ЗННД) като местата в определен район не могат да бъдат по-малко от две, а при частните съдебни изпълнители – до един на 30 хиляди жители (чл. 8 от ЗЧСИ).

## Образование и стаж

Ограничението чрез изискване за определено образование и стаж е широко разпространена практика както в световен план, така и сред страните членки на ЕС. Целта е да се гарантира, че само професионалисти с необходимата квалификация и опит ще предоставят услуги и ще извършват определени дейности.

В България задължителното образование е условие за придобиване на правоспособност за всички разглеждани професии. То включва представяне на документи за специално образование, университетска диплома или друг вид образование и при различните професии варира като тип и продължителност.

Освен това обаче, образованието невинаги се възприема като достатъчно за упражняването на дейността и за редица регулирани професии необходимо условие за придобиване на правоспособност е и задължителен стаж.

На практика, тези изисквания, без сами по себе си да гарантират качество (включително защото страдат от всички проблеми на образователната система в страната), могат съществено да ограничат броя на участниците на пазара на конкретната услуга, което пък в пазарна икономика води до по-малко конкуренция, по-високи цени и по-ниска продуктивност.

Най-силно ограничени по линия на изисквания за определено образование и стаж са професиите на **одиторите** и **проектантите** (подробности – в карето по-долу). За придобиване на правоспособност за **дипломиран експерт-счетоводител** покриването на всички изисквания за образование и стаж може да отнеме 20 години и то без да се счита времето за подготовка и явяване на изпити (между 4 и 19 броя в зависимост от образованието). Придобиването на **пълна проектантска правоспособност** пък може да отнеме до 12 години и то за хора с определена професионална квалификация.

Изискванията за образование при участие в изпита за придобиване на правоспособност за **адвокати, нотариуси** и **частни съдебни изпълнители** са идентични. Лицата трябва да имат завършено юридическо образование и да имат придобита юридическа правоспособност по реда на ЗСВ (съответно чл. 4 от ЗА, чл. 8 от ЗННД и чл. 5 от ЗЧСИ). Задължителният юридически стаж за адвокатите е две години, а за нотариусите и частните съдебни изпълнители – три години.

Кандидатите за **независими оценители** трябва да имат висше образование („бакалавър“ или „магистър“), а за да извършват оценки на горски територии – за висше лесовъдско образование (чл. 8 от ЗНО).

Право да упражнява професията "**представител по индустриална собственост**" има всяко дееспособно лице, което притежава диплома за завършено висше образование с

образователно-квалификационна степен "магистър"; представителите в областта на патентите и полезните модели трябва да са придобили изискуемата образователна степен в някое от професионалните направления от областите на висше образование "Природни науки, математика и информатика", "Технически науки", "Аграрни науки и ветеринарна медицина" или по професионалните направления "Медицина", "Стоматология", "Фармация" или "Право" (чл. 3 от Наредбата за ПИС).

### **Изисквания за образование и стаж при някои професии**

#### ***Дипломиран експерт-счетоводител***

Законът за независимия финансов одит предвижда (чл. 13), че за придобиване на правоспособност на дипломиран експерт-счетоводител кандидатът трябва да притежава:

1. счетоводно-икономическо образование с образователно-квалификационна степен „магистър“ и 4 години професионален стаж;
2. счетоводно-икономическо образование с образователно-квалификационна степен „бакалавър“ и 5 години професионален стаж;
3. друго висше икономическо образование и 7 години професионален стаж;
4. друго висше образование и 10 години професионален стаж.

За професионален стаж по горните изисквания се счита стаж в областта на счетоводството, вътрешния одит, външния одит и финансовата инспекция, като орган на Националната агенция за приходите, като инспектор в Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори или като преподавател във висше училище в областта на счетоводството, контрола и финансите (чл. 13, ал. 3 от ЗНФО).

Освен дипломата за завършено образование кандидатът трябва и да е положил успешно изпити във висше училище по 15 различни предмета. Предметите са в определени счетоводни и юридически области, но включват и такива като „информационни системи и технологии“, „микроикономика“, „професионална етика и независимост“ и други. Ако не е издържал или образованието му не включва някои от тези предмети, кандидатът ги полага пред Института на дипломираните експерт-счетоводители.

Чл. 16 от ЗНФО постановява, че за допускане до изпита по независим финансов одит кандидатът за дипломиран експерт-счетоводител трябва да е преминал най-малко една година практическо обучение в областта на одита на годишни финансови отчети или други финансови отчети или кандидатът трябва да докаже, че не по-малко от три години е извършвал ефективно дейност, която е аналогична на финансов одит.

След изпита пък дипломираният експерт-счетоводител придобива право да подписва одиторски доклади с мнение върху финансови отчети след три години практическо обучение в областта на одита на годишни финансови отчети или други финансови отчети и след вписването му в регистъра (чл. 18 от ЗНФО). Практическото обучение се провежда при регистриран одитор (чл. 19 от ЗНФО).

#### ***Архитект, ландшафтен архитект, урбанист и инженер в инвестиционното проектиране***

Придобиването на пълна проектантска правоспособност включва първоначалното придобиване на ограничена проектантска правоспособност.

За ограничена правоспособност и възможността за предоставяне на проектантски услуги в областта на устройственото планиране и инвестиционното проектиране кандидатите трябва да имат (чл. 7, ал. 1 и 2 от ЗКАИИП):

- диплома с образователно-квалификационна степен „магистър“ от акредитирано висше училище с професионална квалификация „архитект“, „ландшафтен архитект“, „урбанист“, „строителен инженер“ или „инженер“ или



- диплома с образователно-квалификационна степен „бакалавър“ от акредитирано висше училище с професионална квалификация „ландшафтен инженер“, „урбанист“ или инженер“ и не по-малко от четири години стаж по специалността.

Проектантите с ограничена проектантска правоспособност могат да придобият пълна проектантска правоспособност, ако имат стаж по специалността (чл. 7, ал. 5 от ЗКАИИП):

- две години като служители по трудов договор с проектант с пълна проектантска правоспособност, или
- четири години като проектанти на свободна практика или като служители по служебно правоотношение или по трудово правоотношение на основен трудов договор на длъжност, за която се изисква съответното образование.

## Изпити

В почти всички случаи преди придобиване на правоспособност, освен задължителните изисквания за образование и стаж, кандидатите трябва да издържат изпит (писмен или устен) пред представители на съответната камара или съсловна организация. Това още веднъж дава голяма власт на камарите и сблъсква интересите на вече упражняващите професията като силна страна и на новонавлизащите техни конкуренти.

Кандидатът за **дипломиран експерт-счетоводител** трябва да издържи между 4 и 19 изпита в зависимост от образованието му. Освен дипломата за завършено образование, кандидатът трябва и да е положил успешно изпити във висше училище по 15 различни предмета. Ако не ги е издържал и/или образованието му не включва някой от тези предмети, кандидатът ги полага пред ИДЕС. След осигуряване на необходимото образование и стаж, за придобиване на диплома за дипломиран експерт счетоводител кандидатите трябва да положат и четири писмени изпита пред ИДЕС по: 1. счетоводство, включително Международните счетоводни стандарти; 2. търговско право; 3. данъчно и осигурително право; 4. независим финансов одит, включително Международните одиторски стандарти (чл. 15, ал. 1 от ЗНФО).

Камарата на **архитектите** и Камарата на **инженерите** в инвестиционното проектиране участват задочно в изпитването на кандидатите като „осъществяват сътрудничество с висшите училища за подготовка на архитекти, ландшафтни архитекти, урбанисти и инженери, като участват със свои представители в изготвянето на планове и програмите за обучение на студентите и в комисиите по провеждане на държавните изпити при условията и по ред, определени в подписани между тях споразумения за сътрудничество.“ (чл. 5, т. 9 от ЗКАИИП).

За придобиване на права на **адвокат** кандидатът трябва да положи изпит, с изключение на лицата, които имат образователна и научна степен „доктор по право“, както и тези, които имат юридически стаж повече от пет години (чл. 4 и чл. 6 от ЗА). Изпитът е писмен и устен и се провежда в две сесии годишно пред комисия, определена със заповед на председателя на ВАДС, като оценката е „издържал“ или „неиздържал“ (чл. 8 от ЗА).

Вакантните места за **нотариуси** и **частни съдебни изпълнители** се заемат въз основа на конкурси, насрочени от министъра на правосъдието (чл. 10 от ЗННД и чл. 5 от ЗЧСИ). Условията и редът за провеждане на конкурса се определят с наредба след вземане на мнението на камарата. Част от съставите на комисиите е съставена от представители на професията, определени от камарата (чл. 10 от ЗЧСИ).

Правоспособност на **независим оценител** се придобива след успешно полагане на изпит пред Камарата по процедура, определена от нея (чл. 7 от ЗНО). Представителят по **индустриална собственост** пък трябва успешно да е положил изпит за придобиване на професионална квалификация за представител в областта на патентите, полезните модели и/или в областта на

марките, промишлените дизайни и географските означения или му е призната такава (чл. 3 от Наредбата за ПИС). Този изпит се полага пред петчленна комисия, назначена със заповед на председателя на Патентното ведомство (чл. 5 от Наредбата за ПИС).

### Членство и членски внос

При наличие на съответната съсловна организация (камара или колегия) за дадена професия всички представители задължително трябва да членуват в нея и да заплащат членски внос – встъпителен, месечен периодичен и годишен периодичен (чл. 17 и чл. 39 от ЗНФО, чл. 9 и чл. 20 от ЗКАИИП, чл. 18 от ЗНО, чл. 32 и чл. 57 от ЗННД, чл. 3 и чл. 27 от ЗЧСИ). Адвокатите членуват в адвокатски колегии и заплащат ежемесечно вноски към адвокатския съвет и към ВАДв.С (чл. 78, чл. 49 и чл. 89 от ЗА). Прави впечатление, че не винаги съществуват публично обявени правила за начина на формиране, вида и размера на дължимия членски внос. Така например ВАДС и Софийската адвокатска колегия не са публикували ясни правила и размер на встъпителните и периодични вноски, което е неблагоприятно за желаещите да се приобщат към тази професия.

Задължително условие за упражняване на разглежданите професии е и вписването в регистър, в общия случай поддържан от съсловната организация.

## 3.2. Регулации за упражняване на дейността

### Минимални цени на услугите

Фиксираните, минималните или максималните цени са широко разпространена практика при услугите на регулираните професии. Определянето на цени е в силен разрез с пазарните принципи и не позволява потребителите да се възползват от свободната конкуренция на доставчиците. Нещо повече, картелизирането на гилдиите и предоставянето на власт на съсловните организации да определят цените на услугите би могло да е във вреда на потребителите.

Пряко определяне на цени се вижда при архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране, чиито камари приемат методиката за определяне на размера на възнагражденията (чл. 6 и чл. 20 от ЗКАИИП). В Методиката се разписват точно часовите ставки според квалификацията и отговорността на проектантите (чл. 19), а инженер, който е предоставил услуги на цени (с възнаграждение) по-ниски от определената в методиката себестойност трябва писмено да се обоснове пред камарата в срок от 15 дни (чл. 12).

Адвокатските възнаграждения пък не могат да бъдат по-ниски от предвидените в наредба на ВАДв.С размери за съответния вид работа (чл. 36 от ЗА и чл. 14 от ЕКА). В специална Наредба са разписани подробно размерите на възнагражденията (абсолютно суми и проценти) за видовете адвокатски услуги. Ясно определени са и възнагражденията на нотариусите (раздел II. от ЗННД и Тарифа за нотариалните такси към ЗННД) и на частните съдебни изпълнители (чл. 78 от ЗЧСИ и Тарифа за таксите към ЗЧСИ).

### Реклама

В България действат различни регулации по отношение на рекламата (в Закона за защита на конкуренцията и в Закона за защита на потребителите), които защитават ползата и интереса на потребителите и на самите конкуренти. Забраната за реклама води до ниска информираност на

потребителите, по-висока цена за търсене и получаване на информация и в крайна сметка затруднява избора (включително като цена и качество) на търсещите услугата. Същевременно, невъзможността за реклама е трудност пред новонавлизащи доставчици на услуги, които искат да привличат клиенти и да представят дейността си, включително чрез сравнителни реклами.

При някои регулирани професии обаче общото законодателство явно не е гаранция за защита на интересите на потребителите, доставчиците или и на двете страни. Практиката за забрана на реклама на предоставяните услуги се прилага предимно за юридическите професии. Тя се постановява в етичните кодекси на нотариусите, частните съдебни изпълнители и адвокатите.

**Нотариусите** са длъжни да се въздържат от реклама под каквато и да е форма - например, реклама, отнасяща се до личните качества и умения на нотариуса, до стойността или времетраенето на нотариалните действия, излагане на рекламни пана на фирмата на нотариуса, публикуване в пресата или излъчване в средствата за масова информация на рекламни съобщения, дори когато същите рекламират пряко друг субект, включване на името и професията на нотариуса в афиши и реклами (чл. 19 от Етичния кодекс на нотариусите в Република България). **Частните съдебни изпълнители** не могат да рекламират дейността си използвайки сравнителна, подвеждаща и уронваща престижа на професията реклама (чл. 38 от Етичния кодекс на частните съдебни изпълнители). **Адвокатите** не могат да рекламират своята дейност, включително да правят сравнение с други адвокати относно качеството на адвокатската си работа, обема и успеха на практиката си, размера на адвокатското си възнаграждение (чл. 8 от Етичния кодекс на адвоката).

#### Форма на бизнеса и сдружаване/партньорство между професии

Формата на бизнеса и партньорството между професии представляват регулации на дейността на свободните професии. От упражняващия свободна професия обикновено се изисква да практикува самостоятелно или в съдружие с колеги от същата професия. Основният мотив за подобно ограничение се корени в желанието да се осигури защита на потребителите като се гарантира личната отговорност на съответния професионалист пред клиента, съответно качеството на предоставената услуга. Именно за да се предотврати опасността от непрофесионално поведение при предоставяне на допълнителни услуги, несвързани с основната дейност на практикуващия, да се осигури независимостта му и да не възникват конфликти на интереси, ограниченията на формата на бизнеса и забраната за партньорство между различни професии са характерни за немалко държави.

Пример за подобно мултидисциплинарно партньорство, което по дефиниция се забранява, е това между адвокати и не-адвокати, например счетоводители. Именно забраната за такова партньорство в Кралство Нидерландия е атакувана в Съда на Европейските общности, сега Съда на ЕС, (делото *Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* (2002)), с аргумента, че ограничава правото на конкуренция и правото на установяване. Според Съда, въпреки ограничаващите конкуренцията ефекти, присъщи на подобна регулация, забраната за междупрофесионално сътрудничество между адвокати и счетоводители е „необходима за правилното упражняване на адвокатската професия така, както е организирана от съответната държава членка“. Съдът счита, че, ако адвокатът е член и на бизнес структура, която следва да контролира и заверява сметките на клиента, то неговата независимост, лоялност, задължението да действа в най-добрия интерес на клиента и зачитането на задължението за професионална тайна ще бъдат поставени в риск. Поради това Съдът намира, че тази забрана не противоречи на правото на ЕС, а следва целите на нидерландския закон, позволяващ на адвокатите да се саморегулират и преследващ легитимния интерес на клиента. Накратко – когато има обществен интерес (както в конкретния казус този на потребителите/клиентите и доброто правораздаване) и ограниченията са необходими и пропорционални на целта по опазването му, подобни ограничения са допустими.

Във връзка с професионалните услуги ЕК още през 2004 г.<sup>16</sup>, използвайки делото *Wouters*, формира условията, които следва да са налични при **преценка дали дадено ограничение на конкуренцията е оправдано (тест на Wouters)**:

- да се вземат предвид целите, преследвани от регулациите на свободните професии, които са свързани с обществен интерес;
- да се прецени дали антиконкурентните ефекти са присъщи на преследването на целите от обществен интерес (тест за необходимост) и
- антиконкурентните ефекти не трябва да надхвърлят необходимото, за да се гарантира правилното упражняване на професията (тест за пропорционалност).

Така например ЕК, прилагайки теста на *Wouters*, не намира, че препоръчителната скала на таксите, определена от Белгийската камара на архитектите, е необходима за да гарантира правилното упражняване на професията архитект и затова възразява срещу нея<sup>17</sup>. Т.е. когато не са налице условията, посочени в делото *Wouters*, ограничителните регулации не са оправдани и могат да навредят на конкуренцията и да представляват пречки пред ефикасността и иновациите. И ако горният тест може да е валиден за партньорството между адвокати и счетоводители, то няма никаква пречка и основания да не съществува мултидисциплинарна услуга например между архитект и инженер – сътрудничество, което в много държави не се ограничава. Забраните или свръхконтролът върху интегрирани помежду си услуги предотвратяват тяхното предоставяне на „едно гише“, а това може да има отрицателен икономически ефект и неблагоприятно въздействие за потребителите.

В България степента на ограничение на формата на бизнеса варира. При някои свободни професии ограниченията са по-сериозни и изрично предвидени в съответната регулация. Например **адвокатите** могат да образуват адвокатско дружество като изрично е предвидено, че в него не могат да членуват лица, които не са адвокати (чл. 57, ал. 2 от ЗА). Освен това адвокат не може да бъде съдружник в повече от едно адвокатско дружество (ал. 3).

По силата на ЗКАИИП (чл. 7, ал. 9) отново експлицитно е предвидено, че едно и също лице не може да участва в процеса на строителството едновременно като проектант и строител, а също и, че проектантите с ограничена проектантска правоспособност не могат да назначават за свои служители по трудов договор проектанти с пълна проектантска правоспособност (чл.8, ал. 1 от ЗКАИИП). Съгласно ЗНО **независимите оценители** упражняват своята професия въз основа на договор между възложител и независимия оценител като последният може да е физическо лице или чрез дружество на независим оценител. Той може да участва само в едно дружество на независим оценител.

Чл. 7, ал. 2 от ЗНФО предвижда, че регистрираният **одитор** е физическо лице или одиторско дружество като в ал. 3 се конкретизира, че:

*Одиторско дружество е търговско дружество, регистрирано по чл. 64, ал. 1, т. 1, 2 или 3 от ТЗ или по законодателството на друга държава-членка на ЕС, с основен предмет на дейност – извършването на финансов одит на финансови отчети на предприятия, при което три четвърти от членовете на управителния му орган са регистрирани одитори по този закон или са регистрирани одитори от други държави-членки на ЕС, има добра репутация и е:*

<sup>16</sup> Виж тук: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0083&from=EN>

<sup>17</sup> Пак там.

- 1. събирателно дружество, в което повече от половината от съдружниците са регистрирани одитори по този закон или по законодателството на други държави-членки на ЕС;*
- 2. командитно дружество, в което повече от половината от неограничено отговорните съдружници са регистрирани одитори по този закон или по законодателството на други държави-членки на ЕС;*
- 3. дружество с ограничена отговорност, в което повече от половината от гласовете в общото събрание на съдружниците и от капитала принадлежат на регистрирани одитори, одитори и/или на одиторски дружества от други държави-членки на ЕС.*

Освен това регистриран одитор не може да участва в повече от едно търговско и/или одиторско дружество (Чл. 8, ал 2 от ЗНФО).

Съгласно Наредбата за ПИС професията „**представител**“ може да се упражнява самостоятелно или в съдружие като представителите и техните съдружия се вписват в регистър. Даденото съдружие извършва представителство само по отношение на обектите на индустриална собственост, за които лицата, упражняващи професията от името на съдружието, имат правоспособност (чл. 14 НПИС).

Чл. 30, ал. 1 от ЗЧСИ предвижда сдружаване на **частните съдебни изпълнители** само помежду си при условията на гражданско дружество съгласно чл. 357 - 364 от ЗЗД като в такъв случай те водят освен самостоятелни архиви и общ архив и общо счетоводство. Задължението за осигуряване на кантора също може да стане съвместно с други ЧСИ от същия район.

Законовата уредба по отношение на **нотариусите** е сходна с тази на **ЧСИ** както по отношение на кантората, така и възможността да се сдружават и да действат съвместно при условията на гражданско дружество по реда на чл. 357 - 364 от ЗЗД с тази разлика, че тогава **нотариусите** водят самостоятелен архив. Поради задълженията на тези две свободни професии за професионална тайна, служебен архив и книги и регистри, партньорството с други професии би ударило на камък поради аргументите в делото Wouters.

### Местоположение и изисквания

Този тип ограничителна регламентация в България се разпростира изключително върху **юридическите професии**, упражнявани от адвокати, нотариуси и ЧСИ. Така съгласно чл. 40, ал. 6 от ЗА адвокатът или адвокатът от Европейския съюз е длъжен да има кантора в населеното място в района на адвокатската колегия, чийто член е. Адресът на кантората се заявява за вписване в адвокатския съвет. По подобен начин стои организацията за нотариусите и ЧСИ като към тях има по-детайлни изисквания.

### Отговорност и наказания

Към всяка от разглежданите в настоящия доклад професии съществуват детайлизирани изисквания.

### Юридическите професии

При **адвокатите** отговорността, която следва да понесе упражняващият професията цели да гарантира висок етичен стандарт, високи професионални качества, гаранция за защита правата

на клиентите и сравнително непротивопоставимо поведение на гилдията. Това се реализира чрез дисциплинарната отговорност. Наказанията също са съобразени със степента на противоправното поведение и са степенувани от порицание, през имуществена санкция и лишаване за определен срок от професионално упражняване на занаята (чл. 131-135 от ЗА).

В сходен режим функционират и **нотариусите** като към тях е заложено изискването да обучават своя помощник и персонала си (чл. 34 ЗННД) предвид непосредственото им взаимодействие с лицата, участващи в нотариалното производство.

При **ЧСИ** е допустимо пожизнено лишаване от правоспособност (чл. 68, ал. 1, т. 5 от ЗЧСИ).

Наказанията и при трите вида юридически професии се налагат от професионалната организация.

Освен реализирането на дисциплинарната отговорност е предвидено адвокатите, нотариусите и ЧСИ да носят и имуществена отговорност за вредите, които неправомерно са причинили при изпълнение на своята дейност (чл. 50, ал. 3 от ЗА, чл. чл. 73 ЗННД, чл. 74, ал. 1 от ЗЧСИ).

### **Архитекти и инженери**

По подобие на юридическите регулирани професии архитектите и инженерите следва да бъдат разглеждани съвместно още повече, че техният статус се регулира в един закон – ЗКАИИП.

При тези две професии съществува постоянна нарочна комисия, която следва да следи за професионалното и законосъобразно упражняване на професиите – чл. 26 от ЗКАИИП. Отговорността се реализира посредством състезателно дисциплинарно производство с възможност за защита на засегнатата страна. Нарушенията, за които се търпи наказание отново са от професионален и етичен порядък както и такъв за нарушаване на лоялната конкуренция посредством предоставянето на услуги под задължителния ценови минимум – вж. чл. 31-36 от ЗКАИИП. Най-тежкото по степен наказание е лишаване от права за определен срок, най-лекото – забележка.

### **Одитори**

За нарушение на професионалните или етични стандарти на ИДЕС провинилите се лица носят финансова и дисциплинарна отговорност. Отличителен елемент при одиторите и експертите-счетоводители е възможността да бъде издадено предписание към отговорното лице с цел отстраняване на констатираното нарушение, както и оповестителното действие на публикацията на интернет страницата на ИДЕС на констатираните нарушения за срок една година (чл. 40, ал. 3, т. 1 и т. 2 от ЗНФО). Тази мярка е по-скоро положителна тъй като цели да изправи все пак нередностите преди да се пристъпи към чисто санкционните мерки.

### **Оценители**

И в тази професия професионалната камара е органът, компетентен да налага наказания. Регистрираните независими оценители носят имуществена отговорност за дейността си като за целта следва да направят застраховка професионална отговорност.

### **Представители по индустриална собственост**

Най-тежкото наказание за ПИС е отписване от регистъра на ПИС с решение на председателя на Патентното ведомство (чл. 27, ал. 5 от НПИС). Заслужава да бъде отбелязано, че в Наредбата за ПИС не са разписани последователно и разбираемо действията за реализиране на каквато и да

била отговорност от страна на ПИС. Липсва и изрично указване по какви критерии да бъде реализирана тази отговорност.

## Отчитане

Отчитането на **адвокатите** е в няколко направления:

- към клиентите – с оглед направените разходи и извършените действия от името на клиента и съобразно уговореното помежду им (чл. 39, ал. 2 и 4 от ЗА);
- пред държавата, обществото и между самите съдружници – чрез приемане на годишния отчет и баланс, за разпределение на печалбата (Чл. 69, ал. 1, т. 3 и т. 7 от ЗА). По този ред се отчита и професионалната организация на адвокатурата – Вадв.С – вж. чл. 82, чл. 122, ал. 1, т. 1 от ЗА<sup>18</sup>;

При условията на чл. 21 от Етичния кодекс на нотариусите **нотариусът** е длъжен за всяко тримесечие да изпраща писмена справка до Съвета на Нотариалната камара за броя и характера на извършените за периода нотариални удостоверявания, които са необходими за водената от Нотариалната камара статистика, която при поискване се предоставя на Министерство на правосъдието. Нотариалната камара изготвя свой годишен отчет съгласно чл. 65, ал. 1, т. 2 от ЗННД.

Дейността на **ЧСИ** подлежи на финансов и административен контрол, упражняван по реда на чл. 75-77а от ЗЧСИ и чл.47-49 от Етичния кодекс на ЧСИ. За разлика от другите две правни професии ЧСИ подават отчет за дейността си пред Министерството на правосъдието на всеки 6 месеца.

**Архитектите, инженерите, одиторите, оценителите и ПИС** нямат изрични задължения за отчитане съобразно специалните им регулации.

Представителите на изброените тук професии, когато не осъществяват дейност като самоосигуряващи се физически лица, следва да публикуват финансовите си отчети по реда на чл. 38 от Закона за счетоводството – при публичното им обявяване в икономическо издание или чрез интернет. За професионалните организации на тези професии се прилага редът за юридическите лица с нестопанска цел, чрез обявяване в Търговския регистър по реда на чл. 38, ал. 1, т. 2 от ЗСч. В зависимост от избраната организационна форма – съответните лица са длъжни да изпълняват и разпоредбите на ЗДДФЛ или ЗКПО.

## Периодични обучения

При почти всички разглеждани професии поддържането на професионалната квалификация и периодичните обучения са залегнали сред задачите на съответните браншови организации.

**Дипломираните експерт-счетоводители** задължително трябва да преминават обучение с продължителност не по-малка от 40 часа за календарна година (чл. 30 от ЗНФО), като условията и редът за провеждане и отчитане на обучението за поддържане и развитие на професионалната квалификация на регистрираните одитори се определят от КПНРО и се провеждат от ИДЕС.

---

<sup>18</sup> Виж примерен отчет като този за 2020 г на ВАДС: <https://www.vas.bg/bg/a/otchet-za-deynostta-na-visshiya-advokatski-svet-2020-g>



Съответните камари организират и провеждат продължаващо обучение и за **архитектите, ландшафтните архитекти, урбанистите и инженерите в инвестиционното проектиране** (чл. 5, т. 11 от ЗКАИИП).

По силата на закона **адвокатите** са задължени на поддържат и повишават квалификацията си (чл. 27 от ЗА). Това се осъществява под ръководството на адвокатския съвет (чл. 89 от ЗА) и по условията и програмите за обучение на ВАС (чл. 122 от ЗА), заложили чрез специално издадена за целта Наредба. Наредбата за поддържане и повишаване квалификацията на адвокатите и адвокатите от Европейския съюз задължава адвокатите да участват в обучение за не по-малко от осем учебни часа годишно (чл. 8 от Наредбата), за което заплащат съответните такси на Центъра за обучение на адвокати. Трудно е да се проследи дали практически се изпълнява това задължение поради липса на публично представени данни.

Камарите на **нотариусите и частните съдебни изпълнители** ръководят и осъществяват дейността за повишаване на професионалната им квалификация (чл. 65 от ЗННД и чл. 59 от ЗЧСИ). В допълнение, в Етичният кодекс на частните съдебни изпълнители са изброени редица конкретни задължения на професионалистите за поддържане на квалификацията им (подробности – в карето по-долу).

#### **Задължения на частните съдебни изпълнители за повишаване на професионалната им квалификация**

По силата на чл. 60 от Етичният кодекс за повишаване на своята професионална квалификация, частният съдебен изпълнител следва:

- при встъпване в длъжност да премине въвеждащо обучение, организирано от Камарата;
- Да участва в текущо обучение, като посещава поне веднъж годишно организирани за целта курсове от Камарата;
- Да следи законодателните промени, актуалната съдебна практика, както и прилагането на европейските стандарти в областта на принудителното изпълнение;
- Да участва в тематични семинари, конференции и форуми за обмяна на опит и уеднаквяване на практиката на съдебните изпълнители, както и в подготовката на специализираните по такива въпроси издания на Камарата;
- Обучение на помощниците и служителите на частния съдебен изпълнител.

#### **Задължително обезпечаване на дейността, застраховки**

Всички представители на изброените професии, без ПИС, са длъжни да се застраховат за риска „професионална отговорност“<sup>19</sup>. Наличието на тази професионална отговорност е условие за законосъобразно упражняване на професията. Замисълът на тази застраховка е да покрие разходите за вредите, причинени от лицето, упражняващо съответната професия при или по повод осъществяване на професионалната му дейност към трети лица.

<sup>19</sup> Виж чл. 31 от ЗНФО, чл. 171-174 от ЗУТ, чл. 50 от ЗА, чл. 20 от ЕКА, чл. 30, чл. 57, т. 3-5 от ЗННД, чл. 18 от ЗНО, чл. 25 от ЗЧСИ и Наредба № 2 от 6 февруари 2006 г. за задължителното застраховане на частните съдебни изпълнители, Обн. ДВ. бр. 16 от 21 Февруари 2006 г., изм. ДВ. бр.51 от 28 Юни 2019 г.



### 3.3. Ролята на Комисията за защита на конкуренцията

Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е специализираният държавен орган, отговорен за защита на конкуренцията. Като част от своята дейност Комисията е предоставяла редица становища и насоки в областта на разглежданите тук регулирани професии.

През последните години КЗК не е особено активна по въпросите на конкуренцията в областта на свободните професии. Предишни състави на Комисията обаче са застъпвали идейно либерализацията на регулирането при предоставянето на професионални услуги. За целта ще представим някои от застъпените тези в становища на КЗК, актуални и към датата на изготвяне на този доклад.

#### ***Относно отпадането на минимално изискуемите цени за услугите в определени професии, задължителното членство в професионални организации и трудностите за навлизане в пазара за отделни лица:***

„КЗК препоръчва премахване на възможността за определяне на **минимални цени на услугите** при архитектите, инженерите в инвестиционното проектиране, одиторите, както и при упражняващите творческа дейност като свободна професия. Според КЗК фиксирането на минимални цени представлява едно от най-тежките нарушения на конкуренцията, тъй като ограничава ценовата конкуренция между участниците на пазара. Минималните цени по никакъв начин не могат да бъдат гаранция за качество. Ефектът от тях е защита на неефективните участници на пазара.“ (Становище<sup>20</sup> на КЗК от 10.11.2014 г.)

**Според КЗК задължителното членство в професионална организация** би могло да е необходимо с оглед ефективното осъществяване на регулаторни и контролни функции, възложени от държавата на съответната организация. Когато това не е необходимо, професионалистите трябва да имат възможност да избират в коя професионална организация да членуват (архитекти, инженери, ветеринари). В случай, че е възможно, определени функции не следва да бъдат концентрирани в една организация. В тази връзка по отношение на одиторите КЗК предложи въвеждане на повече от една организация, отговорна за обучението и предоставянето на правоспособност на кандидат-одиторите, които да се конкурират по отношение на подготовката на кандидатите при наличие на единни стандарти, утвърдени от държавата.

За архитектите и инженерите КЗК препоръчва да се премахне задължителното членство в КАБ и КИИП като условие за упражняване на тези професии. Да се извърши законодателна промяна, която да допуска възможност за учредяване на други, сходни на КАБ и КИИП професионални организации с подобни правомощия (Виж Решение № 147 от 07.06.2005 г. на КЗК).

Когато обаче задължителното членство в професионални организации е обективно необходимо КЗК е обосновала това като в Решение № 1123 от 18.12.2007 г. счита, че изискването за задължително членство е необходимо, за да може ИДЕС да осъществява предвидената в ЗНФО функция за контрол върху качеството на одиторската дейност и професионалното поведение на своите членове. КЗК допуска демонополизиране на браншовите организации единствено, ако е съпроводено с изземване на регулаторните функции от тях и предоставянето им на държавата.

В Становище от 10.11.2014 г. КЗК критично приема и изискванията за упражняване на професията, като тези за **образование и стаж**. В някои случаи обаче тези изисквания са по-високи от необходимото и неоправдано ограничават броя на участниците на пазара без това неминуемо

<sup>20</sup> Достъпно тук: <https://www.cpc.bg/ViewResult.aspx?type=Article&id=4996>.

да осигурява високо качество на извършваните услуги. В тази връзка КЗК препоръча да се намали срока на стаж по специалността, необходим за придобиване на ограничена правоспособност за самостоятелно изработване на проекти от определена категория от архитектите и инженерите.

КЗК отправя във вече цитираното Становище от 10.11.2014 г. и други препоръки за премахване на някои необосновани бариери за навлизане на пазара. Така Комисията се произнесе за отпадане на изискването кандидатите за нотариуси да посочват само три съдебни района, в които желаят да практикуват, както и за премахване на възрастови ограничения за нотариусите и изисквания те да са български граждани. При оценката на бариерите за навлизане на пазара КЗК винаги анализира дали дадено ограничение е оправдано от друга цел от обществен интерес.

Регулациите в сферата на свободните професии понякога водят до ограничаване на възможностите на упражняващите свободни професии да се конкурират свободно. В тази връзка КЗК препоръча **отпадане на забрана за реклама** при нотариусите и забрана за сравнителна реклама при одиторите (виж отново Становище от 10.11.2014 г.).

#### 4. Преглед на литературата относно индикаторите за регулиране на свободните професии

За да въведем определени индикатори, по които да измерваме нивото на регулация, е необходимо да направим преглед на международния опит в тази област. За целта сме извършили задълбочено проучване на утвърдени международни и местни актове, които възприемат даден вид индикатори. Систематизирането на индикаторите се основава на дългогодишни изследвания в сферата на свободните професии и конкуренцията. В общи линии се наблюдава широк международен, европейски, а и национален консенсус кои индикатори са водещи при измерване степента на регулация на свободните професии. По-долу представяме преглед и изчерпателно посочваме използваните в изследването индикатори.

#### Индикаторите на ОИСР

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е с над 20-годишен опит в разработването и прилагането на индикатори, измерващи степента на регулиране при свободните професии. „Индикаторите за нивото на регулиране на свободните професии“ се формулират още през 1998 г. и след това през 2003 г. и 2008 г. Оттогава те са интегрирани към „индикаторите за регулиране на продуктивния пазар“ (PMR indicators)<sup>21</sup> като през 2018 г. методологията е променена и стойностите от посочената година не могат да се сравняват с тези от предходни. ОИСР индикаторите, чрез своите показатели, измерват степента, до която нормативните актове и политиките насърчават или възпрепятстват конкуренцията. Първоначално те се прилагат към няколко професии – адвокати, счетоводители, инженери и архитекти, като през 2018 г. към изследването се добавят нотариуси и брокери на недвижими имоти.

Фокусът на ОИСР върху показателите неизменно включва преглед на регулациите на достъпа до/навлизането в професията, както и регулации при нейното упражняване. Всеки един от тези основополагащи критерии може да бъде повече или по-малко „раздробен“ на под-индикатори.

---

<sup>21</sup> Виж тук: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/indicators-sectoral-regulation.htm>

<p><b>Регулации на достъпа до/навлизане в професията:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- изключителни права;</li> <li>- изисквания за образование: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ продължителност на специализираното обучение/диплома от университет и т.н.;</li> <li>✓ продължителност на задължителния стаж;</li> <li>✓ професионални изпити;</li> </ul> </li> <li>- задължително членство в съсловна организация;</li> <li>- наличие на квоти.</li> </ul>	<p><b>Регулации при упражняване на дейността:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- регулации на цените и таксите;</li> <li>- регулации на рекламата;</li> <li>- регулации на формата на дейността;</li> <li>- регулации на възможността за партньорство между професии.<sup>22</sup></li> </ul>
---	---

При измерването през 2018 г. „регулации на достъпа“ и „регулации при упражняването на дейността“ са два под-индикатора, чиято проста средна стойност дава общата стойност на секторния индикатор за дадена професия. Т.е. има шест индикатора – по един за всяка от шестте разглеждани професии (счетоводители, архитекти, инженери, брокери на недвижими имоти, адвокати, нотариуси). Както се подразбира, първият под-индикатор се фокусира върху тези условия, които следва да бъдат изпълнени, за да може някой да започне да упражнява дадената професия, а вторият – върху правилата, които „дисциплинират“ представителите на различните професии, т.е. какво могат и какво не могат да правят при упражняването им<sup>23</sup>.

Резултатите от използването на PMR индикаторите за 2013 г.<sup>24</sup> показват, че България е доста над средното ниво за страните членки на ОИСР по отношение на строгите регулаторни бариери пред конкуренцията, т.е. **регулаторната среда в България е особено враждебна към конкуренцията при оценяваните професии**. По-специално за разглежданите шест свободни професии се отбелязва, че при повечето от тях има значителна възможност за намаляване на ограниченията при достъпа до/входа на професията и тези, отнасящи се до упражняването им. Това се отнася **особено за нотариусите и адвокатите**, които срещат изключително силни бариери при упражняване на професиите си – забрана за реклама на услугите, които предлагат, невъзможност да си сътрудничат с никоя друга професия, строги ограничения върху правната форма на съдружията им.

В зависимост от целта и мащаба на дадено изследване показателите по отношение на свободните професии могат да бъдат по-тесни по обхват или обратно – по-подробни. PMR индикаторите например служат за основа и на други по-конкретни проучвания на ОИСР, които изследват специално регулациите на „входа“ на професиите, но ги обвързват с производителността на предоставяните услуги. Става дума за две изследвания на ОИСР от 2020 г.: „Регулирането на достъпа до професия и неговия ефект върху производителността на

<sup>22</sup> Виж тук: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PROFSVC#> и <https://www.oecd.org/regreform/reform/44754603.pdf>

<sup>23</sup> Виж тук: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>

<sup>24</sup> В изследването на ОИСР за 2018 г. България не е включена, поради това се позоваваме на изследването от 2013 г. За периода 2013-2018 г. не са настъпили значителни промени в страната и поради това то е относимо.

услугите: доказателства на фирмено ниво“ и „Измерване на регулациите на достъпа до професия: нов подход на ОИСР“<sup>25</sup>.

С цел анализ на връзката между регулациите на достъпа до професия и производителността, ОИСР използва нов комбиниран показател за строгост на регулациите за достъп на професия<sup>26</sup>. За професионалните услуги този индикатор разчита най-вече на информацията, съдържаща се в базата данни на PMR от ОИСР. Комбинираният индикатор изглежда по следния начин.

<b>Стъпка 1:</b> Събиране и точкуване на информация за специфични регулаторни бариери за достъп	Ограничение на броя на издадените разрешителни	Задължително членство или регистрация в професионална организация	Закони/регулации установяват процес за признаване на квалификации, придобити в чужбина	
	Териториална валидност на професионалната квалификация	Брой начини за придобиване на квалификация	Изискваем местен изпит за практикуване	
		Изискване за диплома от университет или професионален курс	Изискujemo за практикуване гражданство	
		Изискване за задължителна практика/стаж		
	Задължителен държавен изпит			
<b>Стъпка 2:</b> Сумиране на индивидуални оценки по основна регулаторна област, като се използват равни тегла	Административни тежести - 33%	Квалификационни изисквания - 33%	Ограничение на мобилността - 33%	
<b>Стъпка 3:</b> Оценка на регулаторната строгост по видове регулации	Лиценз - 100%	Лиценз само за ръководител - 70%	Сертификат - 50%	Нерегулирани - 0%

Първото изследване (Д. Николети, К. Руден, 2020) разглежда три професионални услуги, а второто (К. Руден, И. Бамбалайт, 2020) – пет. Те са и източник на сравнителни данни за различни държави. Данните от първото показват, че наличието на строги бариери за навлизане в професията са свързани с по-слаб растеж на производителността и възпрепятстват икономическата ефективност. Съответно, смелите реформи, облекчаващи регулациите на достъпа до професии и особено тези, свързани с квалификационните изисквания, биха могли да спомогнат за увеличаването на приноса на личните услуги и свободните професии към общия растеж на производителността.

Второто изследване отбелязва, че е дошло време за преразглеждане на регулациите на входа на свободните професии поради неясното им въздействие върху качеството на предоставяната

<sup>25</sup> Индре Бамбалайт, Джузепе Николети и Кристина фон Руден, *Occupational Entry Regulations and their Effects on Productivity in Services: Firm-Level Evidence*, Economics Department Working Papers No. 1605: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/occupational-entry-regulations-and-their-effects-on-productivity-in-services-firm-level-evidence\\_c8b88d8b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/occupational-entry-regulations-and-their-effects-on-productivity-in-services-firm-level-evidence_c8b88d8b-en) и Кристина фон Руден and Индре Бамбалайт, *Measuring Occupational Entry Regulations: A New OECD Approach*, Economics Department Working Papers No. 1606: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/measuring-occupational-entry-regulations-a-new-oecd-approach\\_296dae6b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/measuring-occupational-entry-regulations-a-new-oecd-approach_296dae6b-en)

<sup>26</sup> Разработен от Кристина фон Руден и Индре Бамбалайт/Rueden and Bambalaite (2020)

услуга и „доказаното вредно въздействие върху икономиката чрез по-ниска заетост, по-високи цени и по-ниска производителност“. Според авторите са налице възможности за рационализиране/оптимизиране на регулациите, което не означава, че обезателно следва да бъдат премахвани, тъй като икономически причини за съществуването им има (например асиметрия на информацията).

ОИСР отбелязва и в друго свое изследване<sup>27</sup>, че производителността е в застой или дори намалява при свободните професии, макар секторът да се характеризира с по-висока квалификация и задълбочени познания и следователно предполага по-голям потенциал за растеж на производителността. Според организацията, това, наред с други фактори, вероятно отразява ефекта от регулаторните ограничения: бариери до достъпа, които възпрепятстват конкуренцията, разлики в регулаторните режими, които намаляват самия търговски оборот. Нещо повече, това се отразява и върху производителността на фирми в индустрии, които ползват професионалните услуги за извършване на своята дейност.

За съжаление, интензитетът на реформите в тази област е относително слаб както през десетилетието до 2013 г.<sup>28</sup>, така и след това<sup>29</sup>.

## Индикатори на ЕС

Институциите на ЕС имат силен интерес към темата за реформа на регулациите, поставящи бариерите пред свободните професии, тъй като последните представляват 13,7% от общата заетост или 31 милиона работни места<sup>30</sup>. Освен това, според Съвета на ЕС около 80% от това, което юридическите, архитектурни, счетоводни и инженерни услуги изработват се използва като междинен принос, своеобразна „суровина“, за други сектори в ЕС, вкл. производствени дейности. Изследване, поръчано от Комисията по вътрешен пазар и защита на потребителите към Европейския парламент (ЕП)<sup>31</sup> прави груби изчисления относно нереализирания потенциал за икономическите ползи по отношение на свободните професии към 2019 г., който възлиза на 85 млрд. евро или около 0,5% от БВП на ЕС. В този смисъл ефективното, лишено от необосновани рестрикции функциониране на тези професии и въздействието им върху други сектори е от изключително значение за единния пазар и икономическия растеж на ЕС. Затова както ЕК, така и ЕП, и Съветът, полагат последователни усилия за премахване на ограниченията пред тези услуги и засилване на конкуренцията, съблюдавайки едновременно и защитата на потребителите. Действия на ЕС в тази област са оправдани, тъй като националните нормативни рамки, които ограничават достъпа до свободните професии или упражняването им, оказват въздействие не само на национално ниво, но водят и до значителни трансгранични последици. По-конкретно подобна регулация се осъществява въз основа на Директива 2005/36/ЕО, изменена с Директива 2013/55/ЕС, чл. 49 от ДФЕС и чл. 56 от ДФЕС.

---

<sup>27</sup> Stéphane Sorbe, Peter Gal, Valentine Millot, *Can Productivity Still Grow in Service-Based Economies? Literature Overview and Preliminary Evidence from OECD Countries; Economic Department Working Papers No.1531*: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2018\)79&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2018)79&docLanguage=En)

<sup>28</sup> Пак там. Фиг. 21, стр. 38

<sup>29</sup> OECD (2018), “Overview of structural reforms actions in 2017”, in *Going for Growth*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/eco/growth/overview-structural-reforms-actions-2018-going-for-growth.pdf>.

<sup>30</sup> Председателството на Съвета на ЕС, Брюксел, 18 юни 2018 г. На вниманието на Работната група на високо равнище по конкурентоспособност и растеж относно „Показател за ограничения и препоръки за реформа относно регулацията на свободните професии“: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11257-2018-INIT/en/pdf>

<sup>31</sup> Принос към икономическия растеж: Единният пазар за услуги: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631054/IPOL\\_STU\(2019\)631054\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631054/IPOL_STU(2019)631054_EN.pdf)

Тъй като усилията на европейските институции в тази посока през годините са били многобройни и разнообразни, а не това е фокусът на нашето изследване, ще се съсредоточим върху най-актуалните. Длъжни сме да отбележим обаче, че Директива 2005/36/ЕО (изменена с Директива 2013/55/ЕС) консолидира всички предходни директиви, свързани с темата.

През 2017 г. в Съобщение на Комисията до ЕП, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета по регионите относно препоръки за реформи при регламентирането на професионалните услуги<sup>32</sup> и придружаващия я Работен документ ЕК<sup>33</sup> отбелязва, че не се стреми пряко или косвено да наложи унифициран регулаторен модел на професионалните услуги на територията на ЕС. Предвид спецификите и традициите на всяка държава, както и автономната им воля в това отношение, подобно начинание би било непостижимо. Това, което ЕК се опитва да постигне е **държавите, отчитайки собствения си контекст, да премахнат, ограничат или направят по-пропорционални пречките, спъващи потенциала за растеж и създаване на възможности за „положително въздействие върху производителността и конкурентоспособността на европейската икономика“**. За да осъществи това, Комисията измерва нивото на регулация на седем професии: архитекти, строителни инженери, счетоводители, адвокати, представители по патентноправни въпроси, агенти на недвижими имоти и екскурзоводи. Избрани са именно тези свободни професии, тъй като те са част от четири ключови икономически сектора (бизнес услуги, строителство, недвижими имоти и туризъм).

ЕК извършва оценката на степента на регулации в различните държави членки на ЕС посредством разработения през 2017 г. „показател за рестриктивност“ на нормативните правила в областта на професиите, който обхваща:

- Регулаторен подход: ексклузивни или споделени запазени дейности и защита на професионалните звания;
- Изисквания за квалификация: продължителност на образованието и обучението, задължителен държавен изпит, задължения за непрекъснато професионално развитие и т.н.;
- Други изисквания за достъп: задължително членство или вписване в професионален орган, ограничаване на броя на предоставените лицензи, други изисквания за издаване на разрешения и т.н.;
- Изисквания за опит: ограничение по отношение на правната форма, изисквания по отношение на дяловото участие, ограничения за съвместно упражняване на професии, несъвместимост на дейности и т.н.<sup>34</sup>

Както е видно, подобно на индикаторите на ОИСР, отново става дума за преглед на регулациите за достъпа и упражняване на дейността. Измервайки и сравнявайки нивото на регулация в държавите членки, ЕК отправя конкретни препоръки за промени, които да създадат такава регулаторна среда, която да благоприятства икономическия растеж, създаването на нови работни места и иновациите. Т.е. въпреки частичните реформи, извършени от някои от страни, все още съществуват ненужни пречки пред свободното упражняване на разглежданите седем свободни професии и държавите членки (включително България) следва да положат усилия за тяхното либерализиране. Това би спомогнало за по-сериозна конкуренция, а оттам и за по-голям избор и ефективност, съответно по-продуктивна икономика и по-удовлетворени потребители, както на местно ниво, така и на ниво ЕС.

ЕК посочва и, че извършеният иконометричен анализ „показва, че там, където степента на регулаторните ограничения е по-малка, се наблюдават по-добри икономически резултати, и по-

<sup>32</sup> Виж тук: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0820&from=en>

<sup>33</sup> Виж тук: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0436>

<sup>34</sup> Виж тук: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0820&from=en>, стр.10



специално по-малки ползи за вече утвърдени пазарни участници и по-висок ръст на броя на предприятията.<sup>35</sup> И още – според проучвания, възложени от ЕК, когато регулациите са пропорционални и адаптирани към пазарната реалност, това води до по-добра пазарна динамика и по-специално „до по-отворени пазари, по-голям брой стартиращи предприятия и иновативни услуги, предоставени на пазара от нови участници“.<sup>36</sup>

По подобен начин Съветът на ЕС, цитирайки теоретични и емпирични изследвания (Kleiner (2006) и Koumenta and Pagliero (2016))<sup>37</sup>, отбелязва, че макар регулирането да има своето значение и полезно действие, когато то е рестриктивно, това потенциално води до по-ниски икономически резултати като например по-ниска заетост, отслабена конкуренция и производителност.<sup>38</sup> Това се отнася и до разпределителната ефективност в наблюдаваните свободни професии<sup>39</sup>. В същото време се констатира положителна корелация с маржовете на печалба в тези сектори<sup>40</sup>. Изготвеният през 2020 г. от ЕК доклад „Бизнес пътуване на единния пазар: практически пречки и бариери“<sup>41</sup> отбелязва, че достъпът до регулираните професии е една от най-значителните прегради пред бизнеса на единния пазар. Някои реформи от ЕС показват, че намаляването на ограниченията при достъпа до и упражняването на професията оказва положителен ефект върху заетостта и потребителите (поради тенденцията цените на услугите да намаляват)<sup>42</sup>, както потенциално и върху продуктивността<sup>43</sup>.

С цел предотвратяване създаването на нови ограничения в националните нормативни уредби през юни 2018 г. се приема Директива (ЕС) 2018/958 на ЕП и на Съвета относно проверката за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии<sup>44</sup>. Тя цели да гарантира, че преди да предприемат въвеждане на нови професионални изисквания или изменение на вече съществуващи, държавите-членки следва да направят оценка на въздействието на предвижданите мерки и дали те са подходящи за постигането на легитимни цели от провежданите политики.

ЕК продължава своите усилия. В своя Пътна карта<sup>45</sup> от 2021 г. за актуализиране на препоръките за реформи в регулациите на свободните професии, Комисията посочва своя план да оцени доколко държавите членки са взели предвид препоръките на ЕК от 2017 г., дали има нови развития в регулаторната рамка и да отправи нови препоръки, ако старите са останали неадресирани. В тази връзка ЕК планира да актуализира показателя за рестриктивност в съответствие с индикаторите за регулиране на продуктовия пазар (PMR indicators) на ОИСП, да добави нова професия за изследване (нотариуси) и да вземе предвид важността на дигитализацията в предоставянето на услуги и необходимостта от нови регулаторни подходи в тази насока, особено в контекста на COVID-19. Тези си планове органът обявява и в Плана за действие за по-добро прилагане на правилата на единния пазар; Работната програма на Комисията за 2021 г. и Стратегическия план на Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ за 2020-2024.

---

<sup>35</sup> Пак там, стр. 11

<sup>36</sup> Пак там, стр. 8

<sup>37</sup> Виж тук: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/measuring-occupational-entry-regulations-a-new-oecd-approach\\_296dae6b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/measuring-occupational-entry-regulations-a-new-oecd-approach_296dae6b-en)

<sup>38</sup> Фиг.2 и фиг.3 на стр.7 от <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11257-2018-INIT/en/pdf>

<sup>39</sup> Пак там. Фиг.5

<sup>40</sup> Пак там. Фиг. 4.

<sup>41</sup> Виж тук: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0054&from=en>

<sup>42</sup> Работен документ към Съобщение на ЕК относно препоръки за реформи при регламентирането на професионалните услуги, стр. 7

<sup>43</sup> World Bank Group, *Services in the European Union: what kinds of regulatory policy enhance productivity?*, Erik van der Marel (ECIPE & ULB), Janez Kren (University of Leuven), Mariana Iootty (World Bank)

<sup>44</sup> Виж тук: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0958&from=BG>

<sup>45</sup> Достъпна тук: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12815-Regulation-of-professional-services-update-of-reform-recommendations-to-Member-States\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12815-Regulation-of-professional-services-update-of-reform-recommendations-to-Member-States_en)

ЕК планира да предприеме тези допълнителни стъпки, тъй като намира развитието в националните регулаторни режими по отношение на свободните професии за скромно, ограничено и неравномерно<sup>46</sup>. С новите препоръки тя цели да:

- увеличи икономическия растеж и заетостта в свободните професии;
- доразвие единния пазар на професионални услуги като улесни мобилността на професионалистите и предоставянето на професионални услуги през границите;
- подобри достъпа до свободните професии на национално ниво и на ниво ЕС;
- предложи на потребителите по-голям избор, по-високо качество и по-конкурентни цени;
- позволи на свободните професии като цяло да допринасят за общия растеж и конкурентоспособност на националните икономики и тази на ЕС.

Следва да отбележим и един от сериозните инструменти, разработени от ЕК още през 2013 г. – „База данни с регулираните професии“<sup>47</sup>, който събира сурова информация за регулаторните изисквания за повече от 5000 професии в страните членки на ЕС, държавите от ЕИП, Обединеното Кралство и Швейцария. ОИСР също разчита на базата данни за свои изследвания по темата.

---

<sup>46</sup> Пътна карта 2021 г.

<sup>47</sup> Виж тук: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>



## Приложение 1

	Одитори	Архитекти	Инженери	Адвокати	Нотариуси	Оценители	Частни съдебни изпълнители	Представители по индустриална собственост
Нормативен акт	ЗНФО	ЗКАИИП	ЗКАИИП	ЗА	ЗННД	ЗНО	ЗЧСИ	Наредба за ПИС
Исключителни права	чл. 8; чл. 29	чл. 7	чл. 7	Чл. 3, чл.24; ГПК, НПК и АПК	чл. 2; чл.81 и сл.	чл. 5	чл. 2	чл. 3
Брой представители	-	-	-	-	чл. 10, ал.1	-	Чл.8	-
Образование	чл. 13	чл. 7	чл. 7	чл.4, ал. 1, т.1	чл. 8, ал. 1, т. 1	чл. 8	Чл. 5, ал. 1, т. 1	чл. 4
Стаж	чл. 13	чл. 7	чл. 7	чл.4, ал. 1, т.3	чл. 8, ал. 1, т. 3; ал. 2 и ал. 3	-	Чл. 5, ал. 1, т. 3	чл. 4
Изпити	чл. 15	чл.5, т. 9	чл.5, т. 10	чл.4, ал. 1, т. 2 и 4	чл.8, ал. 1, т. 2 и чл. 10, ал. 2, чл. 11 и 12. НАРЕДБА 36 от 7.01.1998	чл. 8	Чл. 5, ал. 1, т.2; чл. 9 и 10	чл. 4
Членство в камара, членски внос	чл. 7 и чл. 20	чл. 9, чл. 20, ал. 1, т. 7	чл. 9, чл. 20, ал. 1, т. 8	Има адв. колегии (чл.78 и сл.), ОС на адвокатите (чл.111 и сл.) и ВАДвС (чл.117 и сл.);Чл.49; Чл. 89, т. 17	чл. 14, чл. 32, чл. 57, т. 6 и 7	чл. 18	чл.3, чл. 27	-
Цени на услугите	чл. 66	чл. 6, т. 7; чл. 20, ал. 1, т. 5; чл. 29	чл. 6, т. 7; чл. 20, ал. 1, т. 5; чл. 30	чл.36 от ЗА, Наредба 1/2004, чл. 14 от ЕКА	чл. 90 - 95 и ТАРИФА	чл. 12 от ЕКодекс	Чл.78-84 и ТАРИФА	-
Реклама	-	-	-	чл.42 от ЗА, чл. 8, ал. 3, т. 1 от ЕКА	чл. 19 от ЕКодекс	-	чл. 38 от ЕКодекс	-
Форма на бизнеса	чл. 7	чл. 8	чл. 8	Глава 10 (чл.52 - чл.77а)	Няма, но чл. 34а	чл. 17	-	-
Сдружаване/партньорство		чл. 7, ал. 9	чл. 7, ал. 9	чл.57, ал. 2	-	-	чл. 30	-
Местоположение и изисквания	-	-	-	чл.40, ал.6 за кантората, но може навсякъде	чл.3 (чл.13 за кантората)	-	Чл.8	-
Отговорност, наказания	чл. 40, чл. 41, чл. 89 и чл. 110	чл. 6, т. 5; чл. 25 и 26; чл. 31-36	чл. 6, т. 5; чл. 25 и 26; чл. 31-36	Глава 13 (чл.131-чл.146); чл.2 от	чл. 34, чл. 65, ал. 1, т. 8, чл. 71-80а	чл. 11, чл. 19	чл. 59, ал. 1, т. 6; чл. 65-74 и Устав на Камарата	

				ЕКА; Чл.96-98 и чл. 128-130				
<b>Отчитане</b>		чл.24	чл.24	чл. 39, ал. 2 и 4 ; Чл. 69, ал. 1, т. 3; Чл. 82, т. 1-3; Чл. 122, ал. 1, т. 1	чл. 65, ал. 1, т. 2, л. 70, чл.806 и 80в и Чл. 21-23 от ЕКодекс	чл. 18	чл. 64; чл.75-77а; чл.47-49 от ЕКодекс	-
<b>Периодични обучения</b>	чл. 30	чл. 5, т. 11	чл. 5, т. 11	Чл. 27 и 28 от ЗА. Чл.89, т. 11; Чл. 122, ал. 1, т. 9 от ЗА. НАРЕДБА № 4 /2006	чл. 65, ал. 1, т. 9	-	чл. 29, ал. 2; чл. 59, ал. 1, т. 5; Устав на камарата; чл.60 от ЕКодекс	-
<b>Обезпечаване, застраховки</b>	чл. 31	чл. 171-174 от ЗУТ	чл. 171-174 от ЗУТ	чл. 50 от ЗА, чл. 20 от ЕКА	чл. 30, чл. 57, т. 3-5	чл. 18	чл. 25	-